

Белей Є. Н.,

аспірант кафедри адміністративного права  
юридичного факультету

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## СПЕЦІАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я

**Анотація.** Статтю присвячено визначенню спеціальних принципів діяльності публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я. Запропоновано авторську дефініцію поняття спеціальних принципів діяльності публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я. Названо джерела нормативно-правової регламентації спеціальних принципів діяльності публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я. Перераховано основні засади діяльності публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я, які належать до спеціальних принципів. Запропоновано авторське бачення сутності й змісту спеціальних принципів, передбачених Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я». Сформульовано пропозиції з приводу вдосконалення нормативно-правової регламентації спеціальних принципів діяльності публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я.

**Ключові слова:** принципи, спеціальні принципи, публічна адміністрація, громадське здоров'я, право охорони громадського здоров'я.

**Постановка проблеми.** Загальновідомо, що вихідними правовими засадами, на базі яких будується решта правил і вимог до поведінки суб'єктів права, є принципи. Вони ніби закладають правовий фундамент для життєдіяльності та співіснування людей у соціумі, функціонування й діяльності будь-яких суб'єктів у державі. Тому їх вивчення та врахування становить неабиякий інтерес і значення, певно, що для всіх правових досліджень. Насамперед, це стосується сфери права охорони громадського здоров'я, оскільки нині в Україні відсутні комплексні дослідження принципів, якими мають керуватись суб'єкти публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я. Натомість трапляються поодинокі праці, в яких розглядаються окремі принципи охорони здоров'я, серед яких можна, наприклад, назвати наукові доробки Ю.В. Вороненка, Н.Г. Гойди, Д.В. Карамішева, Т.М. Курило, О.В. Ліфінцева, Н.М. Удовиченко, В.Ю. Чернецького та інших учених. Проте у наявних джерелах такі принципи практично не розкриваються в контексті діяльності публічної адміністрації. До того ж варто наголосити також на тому факті, що сьогодні стан нормативно-правового забезпечення в цій сфері перебуває на незадовільному рівні.

**Метою статті** є визначення спеціальних принципів діяльності публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я. Для її досягнення необхідно виконати такі завдання: встановити поняття спеціальних принципів діяльності публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я; з'ясувати джерела їх нормативно-правового закріплення; запропонувати авторське бачення сутності й змісту окремих із них;

сформулювати пропозиції з приводу вдосконалення їх нормативно-правової регламентації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Приступаючи до їх виконання, насамперед, зазначимо, що, на нашу думку, під спеціальними принципами можна розуміти засадничі принципи, які стосуються основних і найголовніших питань створення, організації та функціонування публічної адміністрації в галузі охорони громадського здоров'я. Їхніми особливими рисами є те, що вони єдині та обов'язкові тільки в конкретній галузі публічного адміністрування, яка іменується охороною громадського здоров'я; становлять засади діяльності конкретно визначених суб'єктів в одиничному порядку (наприклад, не всіх органів виконавчої влади, а конкретного міністерства) або групи суб'єктів публічної адміністрації, що діють виключно у сфері охорони громадського здоров'я повністю або в частині здійснення ними повноважень у цій сфері (як це має місце з Міністерством молоді та спорту України чи Державною службою України з питань праці). Інакше кажучи, вони мають унікальний, неповторний характер, який полягає в тому, що ці принципи обов'язкові до виконання конкретно визначеними суб'єктами (уповноваженими на публічне адміністрування сфери охорони громадського здоров'я) в одній галузі публічного адміністрування (у галузі охорони громадського здоров'я) та не регламентують діяльність інших суб'єктів в інших сферах публічного адміністрування.

Спеціальні принципи зазвичай закріплені у формалізованих джерелах спеціального характеру, прийнятих для регламентації правового статусу конкретних суб'єктів публічної адміністрації або в цілях регулювання певної сфери публічного адміністрування. Проте в галузі охорони громадського здоров'я спеціальних нормативних актів, якими встановлено стандарти діяльності публічної адміністрації, дуже мало. Серед них основними є Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [1], вітчизняний законопроект «Про систему громадського здоров'я» [2] та Концепція розвитку системи громадського здоров'я, схвалена розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1002-р. [3]

При цьому серед джерел нормативно-правового закріплення спеціальних принципів ми не станемо називати Дванадцять принципів організації охорони здоров'я для будь-якої національної системи охорони здоров'я, прийнятих 17-ю Всесвітньою медичною асамблеєю від 1 жовтня 1963 р. [4], оскільки вони затверджують принципи організації надання медичних послуг, а не засади охорони громадського здоров'я. Хоча зауважимо, що при цьому їх можна розглядати як критерії та вимоги, які обов'язково повинні враховуватись суб'єктами публіч-

ної адміністрації у нормативних актах, що ними приймаються у сфері регулювання медичних послуг в Україні.

Отже, продовжуючи рухатись в обраному напрямі, пропонуємо розглянути основні спеціальні принципи, які встановлено Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», а саме:

1) визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства та держави, одним із головних чинників виживання та розвитку народу України. Закріплення цього принципу обумовлене, на нашу думку, низкою обставин, серед яких те, що здоров'я людини є однією із загальнолюдських цінностей, про що ми зазначали вище; кожна людина має конституційне право на охорону здоров'я (ст. 49 Конституції України [5]), а права людини, у свою чергу, визначають зміст і спрямованість діяльності держави згідно з ч. 2 ст. 3 Конституції України (загалом, будь-яке право людини та громадянина визнаватиметься пріоритетним напрямом діяльності держави, але з огляду на те, що ми досліджуємо конкретну галузь публічного адміністрування, то головний пріоритет становитиме певне право – на охорону здоров'я); здоров'я населення має велике значення; зокрема, за цим показником визначається рівень розвитку держави та суспільства у ній, ефективності публічної політики; воно є складником загальної життєдіяльності суспільства, яка безпосереднім чином пов'язана з якістю та безпекою життя тощо. Інакше кажучи, ця засада зумовлює виокремлення охорони громадського здоров'я у галузь публічного адміністрування.

З іншого боку, цей принцип можна розглядати як загальний, оскільки, зважаючи на викладене, суб'єкти публічної адміністрації, приймаючи рішення з питань, що можуть прямо або опосередковано вплинути на здоров'я громадян, зобов'язані діяти в інтересах останніх. Наприклад, такий принцип буде актуальним у разі прийняття рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, містобудування, охорони праці тощо (щодо видачі відповідних дозволів, ліцензій та іншого). Відповідно, характер цього принципу (загальний або спеціальний) залежатиме від того, який зміст у нього вкладати. Звичайно, унормування його сутності та порядку дотримання сприяло б точному та коректному розумінню, однак зараз на нормативному рівні його як принцип охорони здоров'я не розкрито;

2) підвищений медико-соціальний захист найбільш вразливих верств населення. Виділення цього принципу зумовлене, на нашу думку, тим, що на здоров'я населення впливає чимало різноманітних факторів, врахування яких становить основу попередження та профілактики захворюваності: діяльність підприємств, стан навколишнього природного середовища, умови праці, умови життя: житло, харчування, рівень заробітної плати, одяг та інше. Окрім того, для якісного забезпечення охорони здоров'я необхідно зважати на те, що права та свободи людини й громадянина взаємопов'язані та від реалізації одних (наприклад, права на безпечне довкілля) може залежати реалізація решти (зараз ідеться про право на охорону здоров'я). Зважаючи на це, зазначений принцип треба, на наш погляд, розуміти як вираження взаємовпливу права на охорону здоров'я, на достатній життєвий рівень і на соціальний захист. Такий висновок впливає, зокрема, з аналізу ст. 25 «Основи законодавства України про охорону здоров'я», відповідно до якої держава забезпечує життєвий рівень населення, включно з їжею, одягом, житлом, медичним доглядом, соціальним обслуговуванням і забезпеченням, який є необхідним для підтримання його

здоров'я, для чого, наприклад, організовує натуральне, зокрема безплатне, забезпечення найбільш вразливих верств населення продуктами харчування, одягом, ліками та іншими предметами першої необхідності. При цьому до найбільш вразливих верств населення, як зазначається у фаховій літературі, належать такі: громадяни, що не здатні до самообслуговування через різні обставини (у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю); громадяни, які перебувають у складній життєвій ситуації, а їхній середньомісячний сукупний дохід є нижчим від встановленого прожиткового мінімуму (безробітні, що шукають роботу; біженці; постраждали від стихійних лих тощо); діти та молодь, що перебувають у складній життєвій ситуації (з інвалідністю, сироти, безпритульні, малозабезпечені тощо) [6].

Зважаючи на це, можемо припустити, що зазначений принцип щодо діяльності публічної адміністрації має тлумачитись так: а) уповноважені суб'єкти публічної адміністрації, обираючи курс розвитку сфери охорони здоров'я, плануючи медичні реформи, приймаючи нормативні акти у сфері охорони здоров'я, повинні враховувати актуальні потреби найбільш вразливих верств населення у медичному забезпеченні; б) уповноважені суб'єкти публічної адміністрації повинні розробити та затвердити порядок, умови й правила, процедури підвищеного медико-соціального захисту найбільш вразливих верств населення; в) уповноважені суб'єкти публічної адміністрації мають здійснювати контроль за виконанням відповідальними за це суб'єктами вимог із приводу підвищеного медико-соціального захисту найбільш вразливих верств населення тощо.

Доповнити шляхи реалізації цього принципу можна також завдяки положенням Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Про реформу охорони здоров'я в Україні», схвалених постановою Верховної Ради України від 21 квітня 2016 р. № 1338-VIII [7], відповідно до яких на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування покладається завдання стосовно створення в рамках системи соціального забезпечення закладів/підрозділів для надання соціально-медичної та соціально-психологічної допомоги соціально вразливим верствам населення (самотнім, людям похилого віку, особам, які опинилися у складних життєвих обставинах);

3) орієнтацію на сучасні стандарти здоров'я та медичної допомоги, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом у сфері охорони здоров'я. Цей принцип не розкрито на нормативному рівні, тому для вироблення припущень стосовно його сутності звернімося до наукових джерел. При цьому зазначимо, що у них так само відсутні дефініція цього принципу, порядок реалізації та не розкриті інші питання, пов'язані з його забезпеченням (власне, наголосимо на тому, що така ситуація властива, загалом, наукових розробкам із питань правового забезпечення громадського здоров'я та більшості принципів діяльності публічної адміністрації в цій сфері). Але водночас їх аналіз дає змогу сформулювати власні погляди на розуміння цього принципу (та решти засад) охорони громадського здоров'я.

З огляду на це, спираючись на фахову літературу, можемо зробити припущення, що цей принцип орієнтований на забезпечення якості надання медичних послуг [8], а тому для діяльності публічної адміністрації він означає, що її суб'єкти повинні дотримуватись таких вимог: а) під час розроблення стандартів (відповідних нормативних документів) здоров'я та медичної допомоги суб'єкти публічної адміністрації повинні орієнту-

ватись на сучасні досягнення медичної науки, практики, оцінювати можливість пристосування вітчизняної традиційної практики до сучасної світової, поєднувати загальноприйняті, традиційні методи з новітніми, інноваційними, які визнані світовою спільнотою, тощо; б) під час здійснення контролю за діяльністю установ і закладів охорони здоров'я суб'єкти публічної адміністрації повинні перевіряти, чи функціонують вони із врахуванням актуальних стандартів здоров'я та медичної допомоги, чи не застарілі технології й методи використовуються у їхній діяльності; в) перевірки, здійснювані в цій сфері, мають базуватись на сучасних критеріях і методах оцінювання відповідності діяльності закладів охорони здоров'я актуальним стандартам у сфері охорони здоров'я; г) суб'єкти публічної адміністрації повинні сприяти впровадженню сучасних стандартів і світового досвіду в діяльність закладів охорони здоров'я, зокрема, шляхом організації та фінансування програм обміну досвідом, конференцій, надання грантів на навчання, наукові дослідження, залучення іноземних фахівців, експертів до оцінювання та перевірки діяльності закладів охорони здоров'я тощо. Доповненням до останнього запропонованого напряму реалізації досліджуваного принципу частково може слугувати позиція О.В. Ліфінцева, який наголошує на тому, що цей принцип «передбачає активне міжнародне співробітництво уповноважених суб'єктів владних вповноважень у вказаному напрямі з відомчими закладами, установами та організаціями інших суб'єктів міжнародного права» [9].

Прикладом такої співпраці можуть слугувати міжнародно-правові угоди між Урядами України, Республіки Узбекистан, Туркменістану, Республіки Таджикистан, Російської Федерації, Республіки Молдова, Республіки Киргизстан, Республіки Казахстан, Республіки Вірменія, Республіки Білорусь та Азербайджанської Республіки про співробітництво в галузі охорони здоров'я населення від 26 червня 1992 р. [10]; Урядом України та Урядом Словацької Республіки про співробітництво в галузі охорони здоров'я та медичних наук від 10 лютого 1994 р. [11]; Урядом України та Урядом Держави Ізраїль про співробітництво в галузі охорони здоров'я та медичних наук від 12 вересня 1995 р. [12]; Кабінетом Міністрів України та Радою Міністрів Республіки Албанія про співробітництво в галузі охорони здоров'я та медичної науки від 27 травня 2003 р. [13]; Кабінетом Міністрів України та Урядом Йорданського Хашімітського Королівства про співробітництво в галузі охорони здоров'я та медичної науки від 22 червня 2011 р. [14]; Міністерством охорони здоров'я України та Міністерством праці, охорони здоров'я та соціального захисту Грузії про співробітництво в галузі охорони здоров'я та медичної науки від 25 червня 2013 р. [15] та інше.

Відповідно до положень цих договорів таке співробітництво здійснюється в таких формах: обмін інформацією з питань організації медичних служб про найважливіші досягнення в галузі медичних наукових досліджень, з питання навчання та підготовки медичних працівників, про інформаційні системи в охороні здоров'я, а також проблеми профілактичної медицини; обмін спеціалістами з метою навчання та консультацій із пріоритетних напрямів; прямий контакт між медичними установами та організаціями країн; обмін інформацією щодо новітнього обладнання, фармацевтичних препаратів і розвитку нових технологій у галузі медицини та охорони здоров'я; участь фахівців у конгресах, наукових конференціях та інших

спеціальних заходах, організованих однієї з договірних сторін; координація розроблення санітарного законодавства, введення санітарно-гігієнічних нормативів, організації та проведення імунопрофілактики, заходів щодо санітарної охорони території; обмін медичною та іншою інформацією з питань стану здоров'я населення, факторів, що його формують, основних показників охорони здоров'я та медичної допомоги, що надається; розроблення й затвердження узгоджених стандартів; та інше.

Ці форми доцільно, на нашу думку, викласти в положеннях, присвячених принципу орієнтації на сучасні стандарти здоров'я та медичної допомоги, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом у сфері охорони здоров'я, під час внесення змін і доповнень до Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», спрямованих на унормування порядку реалізації та забезпечення принципів діяльності публічної адміністрації у сфері громадського здоров'я;

4) попереджувально-профілактичний характер, комплексний соціальний, екологічний і медичний підхід до охорони здоров'я. На підставі аналізу положень Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» та наукових джерел [16] можемо зробити припущення, що під цим принципом розуміється необхідність організації державної системи збирання, обробки й аналізу соціальної, екологічної та спеціальної медичної статистичної інформації; розроблення та впровадження спеціальних заходів охорони навколишнього природного середовища для захисту людей від негативного екологічного впливу, досягнення гармонійної взаємодії особи, суспільства та природи, раціонального використання й відтворення природних ресурсів; організації медичного, екологічного та фізичного виховання громадян; розроблення й впровадження у практику діяльності публічної адміністрації та закладів охорони здоров'я програм попередження й профілактики захворюваності та інше;

5) загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг у сфері охорони здоров'я. Для формування пропозицій стосовно тлумачення цього принципу пропонуємо звернутись до положень згаданих вище Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Про реформу охорони здоров'я в Україні». Відповідно до них для сучасної системи охорони здоров'я в Україні властива, зокрема, така проблема, як відсутність достатнього впливу держави на формування цінової політики у сфері обігу лікарських засобів, яка призводить до необґрунтованого зростання цін на медикаменти, що за умов відсутності системи відшкодування пацієнтам вартості ліків робить їх економічно недоступними для більшості населення України. З цього випливає, що ціни на ліки та регулювання з боку публічної адміністрації цінової політики у сфері охорони здоров'я безпосередньо впливають на доступність ліків, медичних та інших послуг у сфері охорони здоров'я.

Це наштовхує нас на думку про те, що зазначений принцип можна тлумачити в таких напрямках: а) стосовно створення закладів охорони здоров'я в різних місцевостях і населених пунктах; б) урегулювання порядку надання медичних послуг і врегулювання цінової політики в цій сфері; в) урегулювання цін на лікарські препарати; г) впровадження та врегулювання медичного страхування; г) впровадження можливості підписання декларацій з лікарями в будь-яких населених пунктах без прив'язки до місця реєстрації проживання тощо. Окрім того, відповідно до змісту названих Рекомендацій (у части-

ні описаних проблем незабезпечення Міністерством охорони здоров'я України своєчасного прийняття нормативних актів із питань виконання пілотного проекту посилення ролі первинної ланки медичної допомоги), цей принцип означає також своєчасне прийняття суб'єктами публічної адміністрації нормативних актів із питань підвищення доступності населення до якісної медичної допомоги різних видів;

б) багатоканальність економіки охорони здоров'я та багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій із демонополізацією та заохоченням підприємництва та конкуренції. Як і решта принципів, зміст і механізм реалізації та забезпечення цього не закріплена на нормативному рівні, тому для визначення його сутності необхідно звернутись до наукових джерел. Наприклад, з їх аналізу випливає, що цей принцип стосується передусім особливостей організації діяльності суб'єктів надання медичних послуг, включно з питаннями їх фінансового та матеріального забезпечення. Зокрема, багатоканальність фінансування охорони здоров'я означає, що фінансування цієї сфери здійснюється з різноманітних джерел (каналів), якими, як закріплено в абз. 1 ст. 18 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», є Державний бюджет України та місцеві бюджети, кошти юридичних і фізичних осіб, а також інші джерела, до яких науковці зараховують, зокрема, лікарняні каси та медичне страхування [17], програми міжнародної технічної та гуманітарної допомоги, кошти громадських, релігійних і благодійних організацій, благодійні програми, ініціативні фонди та ініціативні програми, що спрямовані на вирішення однієї чи кількох соціальних проблем завдяки ініціативі населення [18] та інші. Однак із викладеного виникає питання, як цей принцип може бути одночасно принципом організації діяльності суб'єктів надання медичних послуг і принципом діяльності публічної адміністрації?

На нашу думку, останнім його можна вважати частково – у частині поєднання державних гарантій із демонополізацією та заохоченням підприємництва та конкуренції. Наприклад, цей принцип можна тлумачити в такий спосіб: а) у кожній адміністративній справі суб'єкти публічної адміністрації повинні перевіряти, чи не перешкоджатиме їх рішення принципу поєднання державних гарантій із демонополізацією та заохоченням підприємництва та конкуренції, не створюватиме перешкод розвитку підприємництва та конкуренції, не сприятиме встановленню окремими підприємствами монополії (наприклад, під час видачі або відмови у видачі ліцензії суб'єкт публічної адміністрації повинен перевірити, чи не спричинить прийняте рішення встановлення монополії щодо торгівлі певними лікарськими засобами або з приводу надання медичних послуг, чи не порушить воно правила чесної конкуренції між підприємствами в цій сфері тощо); б) під час визначення засад публічної політики, розроблення стратегій і концепцій розвитку, прийняття нормативних актів суб'єкти публічної адміністрації повинні враховувати інтереси підприємств, які функціонують у сфері охорони здоров'я для того, щоб їхні акти не збільшували тиск на такі підприємства та не встановлювали нові перепони у здійсненні підприємницької діяльності, щоб прийняті ними рішення сприяли заохоченню підприємств активно функціонувати у сфері охорони здоров'я тощо.

Наступним потенційним джерелом нормативно-правового закріплення спеціальних принципів діяльності публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я можна назвати

згаданий вище законопроект «Про систему громадського здоров'я». З його аналізу випливає, що в ньому пропонується закріпити такі спеціальні принципи: 1) цілісний підхід до здоров'я та визнання єдності його фізичних, психічних, психологічних, духовних і соціальних аспектів (принцип цілісності), який, на нашу думку, відображає сучасний холістичний підхід до розуміння здоров'я людини; 2) пріоритетність забезпечення здоров'я та благополуччя населення під час формування та реалізації державної політики, діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів у системі громадського здоров'я (принцип пріоритету здоров'я); 3) системне усунення або зменшення негативних наслідків для здоров'я від різних видів поведінки людини та видів діяльності (принцип мінімізації шкоди); 4) вжиття заходів, необхідних для забезпечення високого рівня захисту здоров'я, у разі наявності потенційних ризиків для здоров'я та благополуччя населення (принцип перестороги); 5) міжнародне співробітництво та спрямованість на застосування передових практик у сфері громадського здоров'я (принцип застосування кращих практик).

Але на кшталт із розглянутими нормативними актами цей законопроект не вирішує зазначених нами проблем нормативно-правової регламентації принципів діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я, оскільки містить такі самі прогалини: не розкриває змісту, не встановлює механізму реалізації та забезпечення. Тому їх прийняття в поточній редакції не сприятиме вдосконаленню нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів публічної адміністрації, принаймні в частині визначення та спонукання дотримуватись основних засад їхньої діяльності.

І насамкінець розглянемо принципи, закріплені Концепцією розвитку системи громадського здоров'я. Їх регламентація в межах названого документа відрізняється від решти, зокрема, тим, що:

1) Концепція містить їх класифікацію, виділяючи, з одного боку, засади, а з іншого – організаційні принципи формування системи громадського здоров'я. Серед розглянутих джерел розміщення принципів діяльності публічної адміністрації у сфері громадського здоров'я названа Концепція є першою, яка виділяє принципи, властиві саме системі громадського здоров'я (окрім зазначеного вище законопроекту, який, на відміну від Концепції, не вступив у силу), та яка впроваджує їх класифікацію. Водночас підхід, застосований у Концепції, недосконалий, оскільки критерій класифікації не визначено та й види принципів сформульовані не чітко, адже складно з таких назв вирішити, чим відрізняються засади від організаційних принципів;

2) Концепція закріплює принципи, перелік яких узгоджується з міжнародними стандартами. Інакше кажучи, перераховані принципи співпадають (певною мірою) із засадами охорони громадського здоров'я, які (хаотично) згадуються у міжнародних документах, зокрема в основах європейської політики «Здоров'я – 2020: основи Європейської політики в підтримку дій держави та суспільства в інтересах здоров'я та благополуччя» ВООЗ [19]. Насамперед ідеться про такі принципи:

– принцип пріоритетності збереження здоров'я населення в усіх напрямках діяльності органів державної влади, що передбачає визнання актуальних проблем у галузі охорони здоров'я комплексними та пов'язаними із соціальним детермінан-

том здоров'я. Реалізація цього принципу передбачає провідну роль Міністерства охорони здоров'я як координатора діяльності з проведення та вдосконалення системи охорони здоров'я, впливу на соціальний детермінант здоров'я, запобігання шкідливому впливу навколишнього природного середовища на здоров'я людини [3]. Звичайно, така регламентація вказаного принципу не позбавлена недоліків, оскільки у ній увага зосереджена виключно на органах державної влади, внаслідок чого цей принцип не поширюється на діяльність, зокрема, органів влади АРК та органів місцевого самоврядування;

– принцип досягнення справедливості щодо здоров'я, що гарантує створення умов для реалізації кожною людиною права на здоров'я, передбачає вжиття заходів до впливу на такий соціальний детермінант здоров'я, як громадський транспорт, доступ до освіти та медичного обслуговування, доступ до здорового харчування та фізичної культури, економічні можливості [3]. При цьому зазначимо, що у міжнародних документах цей принцип іменується ще принципом соціальної справедливості, що, на нашу думку, зумовлено орієнтованістю цієї засади на людину;

– принцип солідарної відповідальності, що визнає взаємну залежність і відповідальність певних територіальних громад, спільнот, сімей та окремих осіб за їхню діяльність або бездіяльність щодо досягнення та підтримки найвищого рівня показників здоров'я. Держава зобов'язується залучати суб'єктів підприємницької діяльності, професійних об'єднань і громадянського суспільства для прийняття спільних рішень щодо усунення загальних загроз здоров'ю та покращення благополуччя населення;

– принцип доказовості та економічної доцільності як базовий принцип прийняття управлінських рішень у системі громадського здоров'я з метою забезпечення права на здоров'я та охорону здоров'я в довгостроковій перспективі. Держава буде використовувати та розвивати наявний потенціал для визначення найбільш оптимальних шляхів вирішення проблем громадського здоров'я з урахуванням передового міжнародного досвіду та кращої світової практики. Пріоритетність напрямів здійснення заходів у системі громадського здоров'я визначатиметься з урахуванням ефективності витрат;

– принцип цілісного підходу до здоров'я, що передбачає сукупність його фізичної, психічної, психологічної, духовної та соціальної складових частин [3] та інше;

3) як бачимо, Концепція закріпила короткий зміст та особливості реалізації названих принципів у сфері охорони громадського здоров'я. Водночас вона не регламентує розширеного порядку їх реалізації, усіх виявів цього принципу в публічному адмініструванні, здійснюваному різними суб'єктами публічної адміністрації. Вона насамперед орієнтована на Міністерство охорони здоров'я України та органи державної влади, що робить регламентацію неповною, звуженою та неприйнятною повною мірою до застосування. На нашу думку, якщо вже говорити про систему громадського здоров'я відповідно до міжнародних стандартів, необхідно затверджувати концепцію, яка враховує всі шаблі публічного адміністрування, усіх повноважних суб'єктів, загальні засади діяльності всіх суб'єктів загалом і за потреби – кожного з них окремо. До того ж концепція, спрямована на визначення шляхів реформування системи громадського здоров'я, має, на нашу думку, визначати чіткі кроки й напрями, необхідні для досягнення її цілей.

Тому, закріплюючи принципи системи громадського здоров'я, вбачаємо необхідним закріпити таке: конкретні кроки щодо їх впровадження у практику публічного адміністрування; прогнозовані результати їх впровадження; відповідальних осіб за розроблення нормативно-правового супроводу впровадження цих принципів; мету їх впровадження та яким чином, вони мають реалізовуватись; хоча б вказівку на нормативні документи, які необхідно розробити або зміни та доповнення до яких треба внести, щоб регламентувати ефективний і дієвий порядок реалізації цих принципів, їх забезпечення й контролю за їх дотриманням тощо.

Отже, підсумовуючи викладене у статті, зазначимо, що спеціальні принципи – це засадничі принципи, які стосуються основних і найголовніших питань створення, організації та функціонування публічної адміністрації в галузі охорони громадського здоров'я. Вони закріплені переважно у нормативно-правових актах спеціального характеру, прийняті у сфері охорони здоров'я, серед яких основними є Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», Концепція розвитку системи громадського здоров'я, схвалена розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1002-р., і потенційно законопроект «Про систему громадського здоров'я». Проте стан їх нормативно-правового забезпечення за допомогою цих документів перебуває на низькому рівні через наявність численних прогалин і недоліків, які виражаються насамперед у відсутності нормативно закріпленого змісту, механізму реалізації та забезпечення. Тому, зважаючи на те, що принципи мають бути нормативно закріплені вимогами до діяльності суб'єктів публічної адміністрації та на положення ст. 19 Конституції України (відповідно до якої органи публічної влади, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України), окреслена ситуація має бути обов'язково виправленою шляхом унормування зазначених питань. Це можна здійснити спираючись на сформульовані нами пропозиції та рекомендації (за кожним з розглянутих вище принципів) за допомогою внесення змін і доповнень до Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» та/або до майбутнього Закону «Про систему громадського здоров'я».

#### *Література:*

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19. (дата звернення: 06.10.2018).
2. Законопроект «Про систему громадського здоров'я». Щотижневик «Аптека». 2018. URL: <https://www.apteka.ua/article/461268> (дата звернення: 06.10.2018).
3. Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я: розпорядження від 30 листопада 2016 р. № 1002-р / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1002-2016-%D1%80> (дата звернення: 06.10.2018).
4. Дванадцять принципів організації охорони здоров'я для будь-якої національної системи охорони здоров'я, прийняті 17-ю Всесвітньою медичною асамблеєю від 1 жовтня 1963 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/990\\_004](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/990_004) (дата звернення: 06.10.2018).
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Реут А.Г. Система соціальних послуг для вразливих верств населення: новітні тенденції та інновації. Демографія та соціальна економіка. 2008. № 1. С. 190–200.

7. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про реформу охорони здоров'я в Україні»: постанова від 21 квітня 2016 р. № 1338-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1338-19> (дата звернення: 06.10.2018).
8. Сенюта І.Я. Стандарти у сфері охорони здоров'я як джерело правовідносин із надання медичної допомоги. Медичне право. Спецвип. 2017. № 3. С. 112–124.
9. Ліфінцев О.В. Поняття й особливості охорони здоров'я як об'єкта контролю. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право». 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 3. С. 148–152.
10. Угода про співробітництво в галузі охорони здоров'я населення від 26 червня 1992 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997\\_136](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_136) (дата звернення: 06.10.2018).
11. Угода про співробітництво в галузі охорони здоров'я і медичних наук між Урядом України та Урядом Словацької Республіки від 10 лютого 1994 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/703\\_438](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/703_438) (дата звернення: 06.10.2018).
12. Угода між Урядом України та Урядом Держави Ізраїль про співробітництво в галузі охорони здоров'я та медичних наук: від 12 вересня 1995 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376\\_015](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376_015) (дата звернення: 06.10.2018).
13. Угода між Кабінетом Міністрів України та Радою Міністрів Республіки Албанія про співробітництво в галузі охорони здоров'я та медичної науки від 27 травня 2003 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/008\\_005](http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/008_005) (дата звернення: 06.10.2018).
14. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Йорданського Хашимітського Королівства про співробітництво в галузі охорони здоров'я і медичної науки від 22 червня 2011 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/tu/400\\_015](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/tu/400_015) (дата звернення: 06.10.2018).
15. Угода між Міністерством охорони здоров'я України та Міністерством праці, охорони здоров'я та соціального захисту Грузії про співробітництво в галузі охорони здоров'я та медичної науки від 25 червня 2013 р. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268\\_117](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268_117) (дата звернення: 06.10.2018).
16. Вакуленко О.М., Жаліло Л.І., Комарова Н.Г., Левін Р.Я., Солоненко І.М., Яременко О.О. Здоров'я та екологія. URL: <http://www.health.gov.ua/publ/conf.nsf/50e0ce97d91c75b3c2256d8f0025c386/235814cd13a04c91c2256ddc003aad16?OpenDocument> (дата звернення: 06.10.2018).
17. Краснова О.І. Багатоканальне фінансування охорони здоров'я України в контексті реформування галузі. Економіка і регіон. 2014. № 6 (49). С. 75–80.
18. Портна О.В. Практичні проблеми фінансування охорони здоров'я в Україні. Вісник Нац. техн. ун-ту ХПІ. Вип.: Актуальні проблеми адміністрування та фінансово-господарської діяльності підприємства. 2012. № 45 (951). С. 140–149.
19. Здоров'я-2020: основи європейської політики і стратегія для XXI века: Основи регіональної політики Європейського регіонального бюро Всемирной організації здравоохранения, утверждены на 62-й сессии 10–13 сентября 2012 г. 2013. 232 с. URL: [http://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0017/215432/Health2020-Long-Rus.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0017/215432/Health2020-Long-Rus.pdf) (дата звернення: 06.10.2018).

**Белей Е. Н. Специальные принципы деятельности публичной администрации в сфере охраны общественного здоровья**

**Аннотация.** Статья посвящена определению специальных принципов деятельности публичной администрации в сфере общественного здравоохранения. Предложена авторская дефиниция понятия специальных принципов деятельности публичной администрации в сфере общественного здравоохранения. Названы источники нормативно-правовой регламентации специальных принципов деятельности публичной администрации в сфере общественного здравоохранения. Перечислены основные начала деятельности публичной администрации в сфере общественного здравоохранения, которые относятся к специальным принципам. Предложено авторское видение сущности и содержания специальных принципов, предусмотренных Законом Украины «Основы законодательства Украины про здравоохранение». Сформулированы предложения касательно совершенствования нормативно-правовой регламентации специальных принципов деятельности публичной администрации в сфере общественного здравоохранения.

**Ключевые слова:** принципы, специальные принципы, публичная администрация, общественное здоровье, право общественного здравоохранения.

**Belei Ye. Special principles of activity of public administration in the field of public health**

**Summary.** The article is devoted to the determination of special principles of activity of public administration in the field of public health. The author's definition of the concept of special principles of activity of public administration in the field of public health is proposed. Sources of regulation of special principles of activity of public administration in the field of public health are introduced. The main principles of activity of public administration in the field of public health-care related to special principles are listed. The author's vision of the essence and content of special principles provided for by the Law of Ukraine "Fundamentals of Legislation of Ukraine on Health Care" is given. Proposals on the improvement of regulation of special principles of activity of public administration in the field of public health are formulated.

**Key words:** principles, special principles, public administration, public health, public health law.